

ano 16 - n. 65 | julho/setembro - 2016
Belo Horizonte | p. 1-300 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v16i65
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C - ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2016 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2015, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil*

Administrative contracts in the light of new forms of management and sustainability: for the achievement of sustainable development in Brazil

Jamile Bergamaschine Mata Diz**

Universidade Federal de Minas Gerais (Minas Gerais, Brasil)

Universidade de Itaúna (Minas Gerais, Brasil)

jmatadiz@yahoo.com.br

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas***

Universidade Nove de Julho (São Paulo, Brasil)

robertocsgcaldas@uol.com.br

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 249-275, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.267.

* Os autores, em especial a primeira, agradecem à FAPEMIG pelo apoio financeiro dado à pesquisa sobre “O impacto da legislação e da jurisprudência internacional sobre proteção ambiental no ordenamento jurídico nacional: análise da construção e desenvolvimento dos princípios em matéria ambiental”, Projeto APQ-00369-13, que possibilitou o desenvolvimento deste estudo. O segundo autor agradece à UNINOVE – Universidade Nove de Julho, por disponibilizar os dados utilizados para a elaboração deste artigo.

** Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte-MG, Brasil) e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Itaúna-MG (Itaúna-MG, Brasil). Doutora em Direito Público/Direito Comunitário pela Universidad Alcalá de Henares – Madrid. Catedrática Jean Monnet de Direito UFMG. Assessora Jurídica do Setor de Assessoria Técnica Secretaria do MERCOSUL – Montevidéu (período: 2008-2009). Master en Instituciones y Políticas de la UE – UCJC/Madrid. E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br

*** Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE – Universidade Nove de Julho. Doutor e Mestre em Direito Público pela PUC/SP. Advogado no Brasil e em Portugal. E-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br

Recebido/Received: 12.04.2016 / April 12th, 2016
Aprovado/Approved: 10.06.2016 / June 10th, 2016

Resumo: A inclusão, por intermédio de lei, da dimensão ambiental nos contratos administrativos torna-se, pouco a pouco, uma realidade a ser observada pela Administração Pública de forma a concretizar o princípio constitucionalmente estabelecido do desenvolvimento sustentável. Para que efetivamente se possa avaliar a incorporação da dimensão ambiental em todas as etapas de conformação do contrato administrativo, enfatizando-se a sua sustentabilidade, faz-se necessário adotar mecanismos de planejamento, execução, avaliação e monitoramento, como o caso do chamado ciclo PDCA (sigla em inglês para *Plan, Do, Check and Action*). Desse modo, o presente trabalho se propõe a analisar a questão das licitações sustentáveis, com foco nas fases formativas do contrato administrativo, utilizando o método PDCA e buscando estabelecer em que medida pode-se averiguar e dimensionar a sustentabilidade a praticar-se pela Administração Pública para, posteriormente, realizar estudo de caso envolvendo os contratos administrativos firmados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Contratos administrativos. Gestão da qualidade. Ciclo PDCA. Sustentabilidade.

Abstract: The legal inclusion of environmental considerations in public contracts becomes a reality to be observed by public authorities in order to achieve the constitutionally established principle of sustainable development. To effectively be able to assess the incorporation of environmental concerns at all stages of forming the administrative contract, emphasizing the sustainability of it, it is necessary to adopt planning mechanisms, implementation, evaluation and monitoring, if the so-called PDCA cycle (English acronym for Plan, Do, Check and Action). Thus, this study aims to analyze the issue of sustainable procurement, focusing on the stages of the administrative agreement by the PDCA method, seeking to establish to what extent we can assess and measure the sustainability practice by the Public Administration for subsequently case study of administrative contracts signed by the São Paulo Court of Justice.

Keywords: Administrative contracts. Quality management. PDCA Cycle. Sustainability.

Sumário: **1** Introdução – **2** A integração da dimensão ambiental e a transversalidade sistêmica – **3** Mecanismos para a efetivação da sustentabilidade nos contratos públicos – **4** Análise da contratação pública no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: por uma concretização da sustentabilidade – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

A incorporação, pelo ordenamento jurídico nacional mediante uma crescente normatização infraconstitucional, da dimensão ambiental como instrumento para promover um alto grau de proteção do desenvolvimento sustentável, em si, vem sendo, pouco a pouco, reforçada nos distintos campos e setores da Administração Pública.

A conscientização sobre a necessidade de se amparar o processo de tomada de decisões por parte do Poder Público – em todo e qualquer nível – pressupõe, *ab initio*, uma análise dos mecanismos que possam conjugar e compatibilizar os desenvolvimentos econômico e social com a proteção do meio ambiente, de sorte a transformá-los em desenvolvimento sustentável, ou, nas palavras de Sachs, “...

desenvolvimento socialmente includente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado”.¹

O conjunto de regras e princípios de Direito Ambiental que vemos, atualmente, é reflexo do crescimento de problemas de desequilíbrios ecológicos que podem ocorrer inclusive no âmbito das atividades administrativas, o que, por sua vez, reflete a obrigatória observância do pilar ambiental como parte integrante do conceito de desenvolvimento sustentável, atualmente considerado enquanto um dos alicerces da matriz principiológica do sistema normativo brasileiro, conforme reconhecido no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

O princípio do desenvolvimento sustentável, a seu turno, se baseia em dois tipos de solidariedade que se complementam, consoante bem elucidado nas palavras de Sachs, “... a solidariedade sincrônica com as gerações presentes e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras”.² Para Silva, “... o princípio do desenvolvimento sustentável conduz, portanto, os Estados a adotarem uma visão holística, da interdependência da biosfera, das relações entre os seres humanos e destes com o meio ambiente, quer dizer, integrar as políticas de desenvolvimento e meio ambiente”.³

Um dos desdobramentos do desenvolvimento sustentável dá-se por intermédio do reconhecimento da integração da dimensão ambiental em todos os planos, programas, projetos e ações do Estado. Viana traduziu bem a necessidade dessa integração no âmbito internacional ao evidenciar que

(...) a única solução viável, tanto nesse campo como em qualquer outro, é a ponderação, ou seja, a aplicação das leis e dos princípios internacionais que regem a política de proteção ambiental, de forma coerente, levando-se em consideração as atividades peculiares existentes em cada região, de forma que não se agrida e nem se prejudique todo um setor da comunidade, preservando-se, de forma efetiva, o ideal de um equilibrado desenvolvimento sustentado.⁴

Como metaprincípio do Direito Ambiental, o desenvolvimento sustentável passa toda e qualquer iniciativa, de natureza governamental ou não, pública ou privada, além de servir como fundamento mandamental para a criação de novos princípios, normas e atos que promovam a devida proteção ambiental.

¹ SACHS, Ignacy. O Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, Marcelo; BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. *Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Brasília: UNICEB/UnB/UNITAR, 2009, p. 28.

² *Ibidem*, p. 28.

³ SILVA, Solange Teles da. *O Direito Ambiental Internacional*. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 105.

⁴ VIANA, Rui Geraldo C. A política ambiental em nível internacional e sua influência no direito pátrio. In: FONSECA, Roberto Franco; BAPTISTA, Luiz Otavio (Org.). *O direito internacional no terceiro milênio*. São Paulo: LTr, 1998, p. 920.

Neste contexto, ante o advento de um período marcadamente direcionado para a proteção ambiental – e que não se restringiu à elaboração de normas – demandou-se a criação de um sistema voltado para a interface das atividades da Administração Pública (em grande parte marcada pela composição dos contratos administrativos), de sorte a garantir que sua conformação seja reconhecida por uma compatibilização ecologicamente equilibrada entre as ordens econômicas e sociais, como imperativo para o fiel cumprimento do desenvolvimento sustentável em promoção do bem comum.⁵

Para fixar sua evolução, deve-se mencionar que em 1987 o Informe da Comissão Brundtland (ou, simplesmente dito, Relatório Brundtland), intitulado “Nosso Futuro Comum”, tendo em mente a solidariedade com as gerações futuras e presentes, definiu o desenvolvimento sustentável como aquele “... que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.⁶

Passados 20 (vinte) anos da Conferência sobre o Meio Ambiente em Estocolmo, o desenvolvimento sustentável foi reafirmado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD, também designada por ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra), a começar por sua Declaração, ao enunciar em seu Princípio 3 que “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.⁷ Assim como em 1972, o conceito de desenvolvimento permeia todo o documento, atuando como eixo estruturante dos seus demais princípios.

Também a Agenda 21, um extenso documento formulado no âmbito da Rio-92, visto como um instrumento de planejamento participativo para a construção de sociedades sustentáveis, e que é guiada pelos pilares da proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, ampara-se integralmente na ideia de desenvolvimento sustentável.⁸

Cabe ressaltar, ainda, que no cenário internacional, no período de 1972 a 1992, surgiram vários tratados específicos que incluíam direta ou indiretamente menção ao desenvolvimento sustentável, podendo-se citar a Convenção de Genebra sobre

⁵ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. PPPs – parcerias público-privadas e meio ambiente. *RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 3, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674/1760>>, acesso em: 09 abr. 2016.

⁶ *Relatório Brundtland*. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#l>>, acesso em: 09 abr. 2016. Tradução livre.

⁷ *Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 1992*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>>, acesso em: 09 abr. 2016.

⁸ *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>, acesso em: 09 abr. 2016.

Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância, de 1979, a Convenção sobre o Direito do Mar, de 1982, e a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, bem como o Relatório Brundtland, de 1987, anteriormente mencionado, que adotou nova concepção para a degradação ambiental no planeta ao insculpir a responsabilidade de preservar o ecossistema para as gerações futuras.⁹

Doutro lado, sensível a esse cenário internacional, em âmbito local o Brasil também passou a revelar um “movimento” em direção à proteção ambiental. E a expressão “movimento” é ora eleita porquanto a melhor para indicar que a postura estatal em relação à proteção ambiental não é algo que se deu repentinamente, mas como fruto de um processo decorrente de várias ações, inclusive de cunho participativo, ao longo do tempo.

Assim, as ações estatais nacionais protetivas do meio ambiente vinculadas ao desenvolvimento sustentável dão-se, em âmbito internacional, *e. g.*, com o Estado sendo partícipe de conferências internacionais, bem como signatário de importantes convenções e outros atos internacionais, inclusive da Declaração decorrente da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, e, em âmbito interno, *v. g.*, com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1988, a tipificação de crimes ambientais, o surgimento de promotorias especializadas na proteção ambiental, entre outros, ou mesmo mediante o incentivo de parcerias com setores da sociedade civil, tanto pela conscientização da população em geral quanto pela criação de organizações não governamentais (ONGs), inclusive para a adoção de práticas mais sustentáveis por parte das empresas.

O enfoque do presente trabalho, dado o quadro demonstrado, será analisar o conjunto normativo voltado aos contratos administrativos enquanto um instrumento de desenvolvimento sustentável em promoção do bem comum, com a consequente aplicação das diretrizes para um meio ambiente ecologicamente equilibrado restando concretizadas por intermédio das chamadas licitações sustentáveis, segundo uma crítica dos mecanismos de planejamento, execução, avaliação e controle, tal qual encontrados no método de gestão de qualidade do ciclo PDCA (em sua sigla em inglês) para aferir a incorporação, por parte da Administração Pública, da dimensão ambiental pactual administrativa.

A eleição do tema objeto do presente trabalho deveu-se, em grande medida, a três aspectos primordiais: i) à incorporação da dimensão ambiental nas atividades, em geral, da Administração Pública, especialmente a partir do reconhecimento constitucional do desenvolvimento sustentável; ii) à consideração da dimensão ambiental

⁹ MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; SOARES ALMEIDA, Felipe Toledo. A incorporação dos princípios ambientais internacionais pelo sistema jurídico brasileiro e a promoção da sustentabilidade ambiental. In: CUNHA, Belinda Pereira; SILVA, Maria dos Remédios Fontes; DOMINGOS, Terezinha de Oliveira (Coords.). *Direito e sustentabilidade I*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 111-138, Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cff131894d0d56ca>, acesso em: 09 abr. 2016.

na concepção, execução, avaliação e controle dos contratos administrativos; e iii) à interconexão imediata e direta entre os contratos administrativos e a sustentabilidade.

Posteriormente, será apresentado um estudo de caso envolvendo uma análise do Plano de Gestão Ambiental, *in casu* especificamente quanto aos contratos administrativos sustentáveis firmados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a partir de projeto que está sendo implementado pela UNINOVE – Universidade Nove de Julho.

A metodologia de trabalho deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de Direito Ambiental e seu tratamento pelo Administrativo, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico cujo foco se baseia em conferir maior proteção ambiental.

Nesse sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a evolução da construção do Direito Ambiental e sua aplicação aos contratos administrativos. O método dedutivo permitirá, assim, estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da proteção ambiental no marco da contratação pública nacional, mediante o procedimento de estudo de caso que possibilitará, por sua vez, uma verificação da aplicação concreta da sustentabilidade pelo exercício de uma atividade de natureza pública por um tribunal judicial.

2 A integração da dimensão ambiental e a transversalidade sistêmica

O termo “transversalidade” refere-se à capacidade que um setor possui de atingir todas as demais áreas com as quais pode se correlacionar, e, dentro do universo jurídico, essa transversalidade, mais especificamente no âmbito das políticas públicas de meio ambiente, surge a partir do momento em que há a necessidade de sua integração (das questões ambientais) com as demais políticas públicas setoriais (energética, de transporte, de saúde, agrícola, de comércio *etc.*).

Percebe-se, com isso, que o meio ambiente, pelo enorme alcance de sua definição e de seus componentes (naturais ou artificiais), interpenetra todos os setores econômicos e sociais e impõe sua condição de patrimônio ecológico em áreas tradicionais na busca do equilíbrio do sistema ambiental.

Na dimensão horizontal do princípio da integração, a transversalidade torna-se responsável por introduzir a sustentabilidade ambiental no planejamento e implementação das políticas públicas, das ações públicas ou privadas, coincidindo ainda com a dita governança regulatória tratada alhures.¹⁰ Assim, “Os princípios de integração

¹⁰ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. PPPs – parcerias público-privadas e meio ambiente. *RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 3, n. 1, p. 66-67, jan./jun. 2011.

política e planejamento vão ao encontro da ideia de integração econômica, ambiental e social. Integração política envolve a criação de novas estruturas, a reforma das instituições existentes e a transformação dos processos políticos atuais”.¹¹

Segundo a doutrina,¹² a transversalidade de uma normatização de cunho ambiental se dá devido ao caráter horizontal e o poder de interação com as demais áreas e políticas e tem a finalidade de orientar o ordenamento num sentido ambientalista. Ainda, o meio ambiente pode ser considerado como uma vertente transversal e multidisciplinar por incluir, em sua composição, agentes bióticos e abióticos, sociais, econômicos, jurídicos e político-institucionais.¹³

A inclusão do princípio da integração ambiental pressupõe a necessidade de avaliação dos impactos sobre o meio ambiente quando da implementação, execução, controle e fiscalização das políticas públicas, coincidindo com o método de gestão de qualidade do ciclo PDCA (ou da Melhoria Contínua), conforme comentado anteriormente.

Além disso, inaugura uma etapa importante no momento da consecução dessas políticas públicas ao agregar o componente ambiental na formulação dos seus parâmetros de eficiência, alcançando um novo modo de governança, segundo evidenciado por Aguilar ao estabelecer que os “... elementos integrantes desta nova *governance* seriam, conjuntamente com o princípio da integração, os da precaução, coordenação, subsidiariedade, participação e transparência, e prestação de contas (*accountability*)”.¹⁴ E segue a autora afirmando que

A integração do componente ambiental deve ocorrer em todas as fases do processo de tomada de decisão das políticas sectoriais: desde a fase de formação da agenda (agenda-setting) até a fase responsável pela avaliação. O paralelismo desta integração plena se encontraria na política econômica, cujos princípios básicos (tais como o equilíbrio orçamentário, controle da inflação, taxas de juro baixas, etc.) fundamentam atualmente todas as decisões tomadas nas diferentes áreas da gestão

Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674/1760>>, acesso em: 09 abr. 2016.

¹¹ CLARO, Priscila Borin de Oliveira; CLARO, Danny Pimentel; AMANCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. *Revista Administração – RADUSP*, v. 43, n. 4, Universidade de São Paulo: São Paulo, p. 291, out./nov./dez. 2008. Disponível em: <www.rausp.usp.br/download.asp?file=v4304289.pdf>, acesso em: 09 abr. 2016.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹³ PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 229; *Idem*. O equilíbrio do meio ambiente do trabalho: direito fundamental do trabalhador e de espaço interdisciplinar entre o direito do trabalho e o direito ambiental. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília: Lex Magister, v. 77, n. 4, p. 240-243, out./dez. 2011.

¹⁴ No original: elementos integrantes de esta nueva *governance* serían, junto al principio de integración, los de precaución, coordinación, subsidiariedad, participación y transparencia, y rendimiento de cuentas (*accountability*). AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana. El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. *Papers*, v. 71, p. 82, 2003. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25756/25590>>, acesso em: 20 nov. 2012.

pública, devido entre outras coisas, à férrea tutela exercida pelos ministérios da Fazenda e da Economia e do consenso internacional sobre a necessidade de uma ortodoxia econômica específica. Hipoteticamente, algo similar poderia acontecer, por exemplo, com relação a um princípio ambientalmente básico como é o caso da utilização racional da água, caso se aplicasse uma estratégia com metas específicas para atender em objetivos concretos que devam ser cumpridos em prazos determinados por distintas instâncias.¹⁵

A integração das políticas ambientais, por sua vez, implica um processo contínuo. Para que o meio ambiente seja levado em conta em todos os âmbitos da ação normativa, são necessárias mudanças nas atividades políticas, organizacionais e procedimentais, para que a incorporação das questões ambientais se produza o quanto antes possível.

Como exemplo, pode-se citar a União Europeia, onde o princípio da integração encontra-se definitivamente consolidado no arcabouço normativo ambiental, sendo considerado ainda como um princípio geral da política europeia relativa ao meio ambiente.¹⁶

No caso da União Europeia, sua transversalidade considera-se marcante e decisiva para o futuro ambiental da Comunidade, e, mesmo antes do AUE – Ato Único Europeu, a integração da política ambiental nas diretrizes comunitárias já aparecia implicitamente nas tentativas de harmonização em busca de um mercado comum.

Porém, foi a partir de 1987, com a aprovação do AUE – Ato Único Europeu (coincidindo com o Relatório Brundtland no mesmo ano), que a política ambiental finalmente se revela institucionalizada como uma das políticas comunitárias, e onde se expressam os princípios e o componente transversal que o meio ambiente possui, criando uma diretriz geral a influenciar e orientar não apenas todas as políticas comunitárias como também as nacionais.

¹⁵ No original: La integración del componente medioambiental debe producirse en todas las fases del proceso decisorio de las políticas sectoriales: desde la fase de formación de la agenda (*agenda-setting*) hasta la encargada de la evaluación. El paralelismo de esta integración total se encontraría en la política económica, cuyos principios básicos (tales como el equilibrio presupuestario, el control de la inflación, las bajas tasas de interés, etc.) informan actualmente todas las decisiones tomadas en las distintas áreas de gestión pública, debido, entre otras cosas, a la férrea tutela que ejercen los ministerios de Hacienda y de Economía y al consenso internacional acerca de la necesidad de aplicar una determinada ortodoxia económica. Hipotéticamente, algo parecido podría ocurrir, por ejemplo, con respecto a un principio medioambiental tan básico como es el del ahorro de agua, si se aplicara una estrategia que estableciera objetivos concretos a cumplir en plazos determinados por distintas instancias. *Ibidem*, p. 86.

¹⁶ “(...) principio general inspirador de cada actuación de la Unión, así como la horizontalidad que necesariamente caracteriza a la política ambiental” (...), además, dada su actual posición como principio general del Derecho de la Unión – y no solo como principio de la política y el Derecho ambiental – debe de ser tomado en consideración en la interpretación de cualquier norma de Derecho comunitario, tal y como ha quedado dispuesto en diversas decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (...); hay que señalar que este principio tiene especial importancia en cuanto ha de ser respetado por los Estados miembros al ejecutar todas y cada una de las normas adoptadas en el marco de cualquier acción o política comunitaria”. PLAZA MARTIN, Carmen. Medio ambiente en la Unión Europea. In: ALVAREZ, Luis Ortega; GARCÍA, Consuelo A (Coords.). *Tratado de derecho ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 125-126.

A solução para aplicação dessa transversalidade vem por meio de uma harmonização jurídico-administrativa dos Estados membros da União Europeia, com a positivação das diretrizes que a política comunitária em matéria de meio ambiente determina, sempre pautada nos procedimentos decisórios adotados pelos instrumentos normativos que se sustentam na concepção do *triple bottom line*, ou “tripé da sustentabilidade”.

Criado em 1994 por Elkington,¹⁷ o termo significa que todas as entidades, governamentais ou não, no desempenho de suas atividades, necessitam observar um viés não meramente social ou econômico, mas também ambiental para um desenvolvimento havido por sustentável.

O conceito recebeu críticas relativas à falta de clareza no momento de ponderar e aplicar as respectivas variáveis, mas a importância do *triple bottom line* é inegável para a manutenção da defesa do desenvolvimento sustentável em vários âmbitos, e cada vez mais torna-se patente a necessidade de um ordenamento jurídico consistente com o maior nível de proteção ambiental.¹⁸

De conseguinte, no âmbito da União Europeia ressurte com significativo impacto o princípio da integração, enquanto um dos mais relevantes mandamentos fundamentais de natureza ambiental dentre os adotados no sistema europeu, sendo, portanto, prioritário, consoante observado desde o AUE – Ato Único Europeu (1987), ao inspirar ações políticas de proteção ao meio ambiente a serem promovidas pelos Estados membros (por isso, de forma integrada com outros setores), de maneira que tais políticas setoriais se mostrem harmonizadas com parâmetros ecologicamente equilibrados.

E, tendo em vista que possíveis desequilíbrios e degradações ecológicas não respeitam fronteiras nacionais ou regionais, tal primado restou claramente definido precipuamente no ex-artigo 6º do Tratado da Comunidade Europeia, atual artigo 11º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, cuja redação traz a necessidade de integração das exigências em matéria de proteção do meio ambiente, segundo a definição e execução das políticas e ações da União colimando a promoção de um desenvolvimento sustentável.

Ainda como instrumento para a concretização de uma política pública voltada para a sustentabilidade em seus distintos aspectos, o princípio da integração exige,

¹⁷ ELKINGTON, John. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. The Triple Bottom Line, Does It All Add Up?: Assessing the Sustainability of Business and CSR. London; Earthscan Publications Ltd., 2004, cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <<http://kmhassociates.ca/resources/1/Triple%20Bottom%20Line%20a%20history%201961-2001.pdf>>, acesso em: 09 abr. 2016.

¹⁸ MATA DIZ, Jamile Bergamaschini; GOULART, Rayelle Caldas Campos. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini; BIMFELD, Carlos André; ARAUJO, Luiz Emani Bonesso de (Coords.). *Direito e sustentabilidade*. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2013, p. 37-66. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=13>>, acesso em: 09 abr. 2016.

portanto, que a variável ambiental seja levada em consideração nos planos, programas, projetos, contratos, atos e ações formulados pela Administração Pública, contemporaneamente dita concertada, qualquer que seja o objeto ou fundamento para sua elaboração e execução, aplicando-se, nesta senda, aos contratos administrativos firmados no âmbito dos três Poderes da República (enquanto atos administrativos em sentido lato e fruto de um processo), especialmente desde seus procedimentos licitatórios (internos e externos, inclusive com participação popular e controle social), conforme será analisado a seguir.

3 Mecanismos para a efetivação da sustentabilidade nos contratos públicos

3.1 Licitações sustentáveis

A inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas pela Administração ocorre, atualmente, em sua fase de planejamento propriamente dita, ou seja, quando da elaboração dos editais para as licitações, assim, consideradas como sustentáveis, visando a alcançar-se o maior grau de eficiência nas alienações e aquisições de bens, realização de obras e prestações de serviços por parte do Estado, implicando otimização máxima dos seus valores agregados, inclusive em termos de satisfação, *v. g.*, das necessidades do usuário, como utilidade, conforto e certeza na fruição dos serviços públicos, além da concomitante minimização dos custos e reflexos prejudiciais de âmbitos ambiental e social.

A priorização legalmente prevista para a alienação e aquisição de bens, realização de obras e prestação serviços considerados socioambientalmente sustentáveis, por via reflexa, implica inovação das formas de produção por parte dos fornecedores e prestadores ao Estado, que, obviamente, buscarão observar tais critérios e requisitos estabelecidos pela Administração Pública, sob pena de serem alijados e excluídos dos processos licitatórios.

Assim, a qualificação e a quantificação do objeto a ser contratado e do lucro por parte do particular devem conformar-se aos anseios de manutenção e preservação sustentável dos valores sociais e ambientais, atendendo-se ao disposto, por exemplo, no art. 3º, *caput*, c/c art. 15, §7º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Com isso, na hipótese enfocada, a aquisição de produtos, como de higiene e limpeza, papel, móveis e alimentos, deve estar direcionada para que sejam recicláveis e/ou orgânicos, inclusive como forma de a Administração Pública influenciar e incentivar o consumo consciente e a chamada logística reversa (tendo como seus instrumentos a regulação direta, Acordos Setoriais ou Termos de Compromisso realizados pelo Poder Público), refletindo-se, a médio e longo prazo, em um incremento de sustentabilidade do desenvolvimento nacional e de manutenção do equilíbrio socioambiental.

Dessa maneira, o Estado, apresenta-se não apenas como mero elaborador de políticas públicas socioambientais, mas também como seu fomentador e indutor, igualmente, do chamado consumo consciente, vocacionado para produtos com o chamado *selo verde*, cuja origem é comprovadamente de empresas responsáveis e comprometidas com os valores sociais e ecológicos.

Ademais, a adoção de tais parâmetros socioambientais nas alienações, aquisições e prestações em contratações públicas realizadas pela Administração Pública consubstancia a necessidade de verificação do processo em que está inserido o método de gestão de qualidade da Melhoria Contínua, dito Ciclo PDCA, como mecanismo idôneo para compatibilizar-se os efeitos socioambientais das condutas do Estado com uma política pública de prevenção e minoração de impactos negativos e desequilíbrios ecológicos.

Deflui, de conseguinte, ser o Estado protagonista de uma ação voltada para a conservação racional dos recursos e a proteção contra degradações, desequilíbrios ou violações aos princípios socioambientais (dentre os quais, tem-se o da integração), a serem seguidos e perseguidos inclusive mediante a instituição de Programas de Contratações Públicas Sustentáveis compatíveis com as diretrizes e políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Tem-se, por conta desse contexto, tomando-se o exemplo do Estado de São Paulo, a adoção de algumas medidas específicas, desde 1997, em seus procedimentos de contratações para atendimento a requisitos de cunho socioambiental, evidenciando-se, dentre elas: o Decreto Estadual nº 41.629/1997, que dispõe sobre a vedação de aquisição pelos órgãos estaduais de produtos e equipamentos contendo substâncias que destroem a camada de ozônio (SDO), controladas pelo Protocolo de Montreal; o Decreto Estadual nº 50.170/2005, que instituiu o Selo Socioambiental; o Decreto Estadual nº 53.047/2008, que criou o CADMADEIRA, ferramenta que objetiva garantir o consumo de madeiras nativas de origem legal por parte dos órgãos estaduais; o Decreto Estadual nº 53.336/2008, que instituiu o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis e; as Leis Estaduais nº 12.300/2006 – Política Estadual de Resíduos Sólidos – e nº 13.798/2009 – Política Estadual de Mudanças Climáticas –, além do Decreto Estadual nº 58.107/2012, que instituiu a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo.

3.2 As fases processuais contratuais públicas e as técnicas ou métodos de gestão e controle sustentáveis que encerram: a aplicação do ciclo PDCA

As fases do processo em que os contratos administrativos se revelam são definidas e divididas em pré-negocial (interna e externa) e de desenvolvimento, sendo que, nos tempos mais recentes, suas concepções não prescindem dos institutos da

sustentabilidade, solidariedade, participação popular e do controle social, havidos como vias de fortalecimento do já antigo espírito de colaboração que deve permear também os ajustes públicos, conforme se extrai da relação jurídica de Administração Pública e do princípio da boa-fé objetiva administrativa, inserto no primado da moralidade administrativa. Ainda, conforme ressaltado por Caldas

De conformidade a essa realidade social mundial dos dias de hoje, a forma clássica de mera contratação dos particulares para a realização de obras e prestação de serviços públicos, dá lugar, gradativamente, às já conhecidas concessões e privatizações, bem como às mais diversas formas flexíveis, entendidas enquanto fórmulas jurídicas mais hodiernas de cooperação na operacionalização do atuar estatal, de colaboração financeira e administrativa, a serem levadas a efeito por parte do setor privado, a população, mediante os chamados instrumentos setoriais de planejamento participativo e de controle social, ao auxiliar a escolha, programação, avaliação, execução e fiscalização institucionais das políticas públicas envolvidas, pois, se de um lado o Poder Público não dá mais conta de tanta demanda em proporção superior aos seus recursos, por outro, a iniciativa privada vê a possibilidade de uma maior participação na “produção” da cidade, com uma conseqüente maior lucratividade.¹⁹

É na fase pré-negocial do pacto público que se tem o planejamento setorial mais concreta e contemporaneamente considerado para a implantação da melhor e mais pertinente política pública, planejamento este clara e paulatinamente mais participativo e com base na sustentabilidade, a culminar na ulterior realização do edital de licitação e subsequente celebração e subscrição do instrumento do ajuste, mediante o qual há uma previsão de como deverá se dar seu desenvolvimento, com a gestão, assim, da implantação de uma política pública *in concreto* até o seu normal esgotamento (gestão a qual, cumpre salientar, se revela aparelhada, para tanto, de um controle não apenas institucional, mas também social, ou seja, exercido de forma direta pela população).

E ao se falar em gestão hodierna dos contratos administrativos como sinônima da implantação mais concreta de políticas públicas durante sua fase executória, tem-se como tema correlato, nunca é demais repetir, o surgimento de novas técnicas ou métodos de sua seleção, avaliação e controle, mediante ações fiscalizatórias da eficiência (buscada em seu grau máximo) e qualidade desse processo, segundo valores de governança corporativa – trata-se da chamada governança corporativa regulatória (ou, simplesmente, governança regulatória).²⁰

¹⁹ CALDAS, Roberto (Correia da Silva Gomes). *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 61-64

²⁰ Com a chamada governança corporativa regulatória, busca-se ir além do princípio e, na dicção e concepção desenvolvida por Juarez Freitas, do direito fundamental à boa administração pública (sendo certo que, dentre uma de suas facetas, insere-se o primado constitucional da eficiência – art. 37, *caput*, da Constituição

Tais novas técnicas ou métodos de seleção, avaliação e controle do contrato administrativo e, bem assim, da(s) correspectiva(s) política(s) pública(s) por ele albergada(s) e encampada(s), têm sido pensados, desenvolvidos e aperfeiçoados com mais ênfase a partir de modelos trazidos das ciências da Administração e Economia, mais precisamente do *New Public Management*,²¹ com suas adaptações necessárias à Administração Pública e, em subsequência, ao Direito Administrativo,²² dentro das acepções mais atuais do princípio da boa administração pública e da *global governance*.

Dentre tais técnicas ou métodos, revela-se importante a identificação do Ciclo PDCA (também dito Ciclo da Melhoria Contínua, Ciclo de Shewhart, Ciclo de Deming ou Método Gerencial Básico de Qualidade) – idealizado desde a década de 1930 e cuja utilização foi fomentada na década de 1950, no Japão do pós-guerra –, e seus respectivos termos (Planejamento, Execução, Controle e Avaliação), incrementado pelas hodiernas técnicas trazidas do modelo baseado no Guia *PMBOK – Project Management Body of Knowledge*,²³ com as etapas de concreção das políticas públicas

Federal de 1988), a galgar-se, assim, um patamar de adequação aos movimentos e tendências mundiais de cunho econômico-social para regulação administrativa, exigindo-se dos polos de atuação nos pactos públicos medidas que garantam satisfatórias prestações aos usuários, com lucros menos arriscados sob um controle dialogado e harmonioso. FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

²¹ Essa expressão refere-se às inovações pragmáticas incorporadas a partir de variadas e múltiplas ideias produzidas desde a segunda metade da década de 1980, no âmbito da administração pública norte-americana e inglesa, no sentido de se promover uma melhora de qualidade contínua e constante, no caso dos serviços públicos, mediante sua descentralização, o que pode ocorrer em parceria com a iniciativa privada.

²² Calha comentar que Hely Lopes Meirelles, desde a década dos anos de 1970, enfatizava a conveniência de que, em grandes empreendimentos, se estabelecesse uma então avançada técnica de gestão de qualidade, a rede PERT-CPM, viabilizando a verificação do desenvolvimento, da execução do que planejado e projetado em todas as suas fases. Com efeito, explicava que PERT significa *Program Evaluation and Review Technique*, a traduzir-se em “Técnica de Avaliação e Controle de Programa” e, a seu lado, CPM representa *Critical Path Method*, isto é, “Método de Percurso Crítico”, sendo que a primeira baseia-se em métodos probabilísticos e o segundo em cálculos determinísticos, restando ambos, a partir de 1962, combinados na denominada rede PERT-COM. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 243-244. Nos dias de hoje, as técnicas mais vanguardistas de gestão de qualidade de projetos, inclusive aplicáveis aos contratos administrativos em sua acepção dinâmica, verificam-se compiladas no Guia *PMBOK – Project Management Body of Knowledge – Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK)*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

²³ *Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK)*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. O PMBOK é um conjunto de boas práticas em gerenciamento de projetos, publicado desde 1983 pelo *Project Management Institute* (PMI) como um padrão de referência mundial e que constitui a base do seu conhecimento no setor, apresentado enquanto compilação sob a forma de um guia que viabiliza o intercâmbio eficiente de informações entre os profissionais, fundamentando-se em processos e subprocessos (agrupados, classificados em iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, bem como de encerramento), que, além de se relacionarem e interagirem em seu *iter*, descrevem de maneira sistematizada o mister a ser empreendido ao longo do projeto, segundo nove áreas de conhecimento sob sua gestão (integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisições). Dessarte, sua abordagem assemelha-se, e muito, à utilizada por outras normas, como a ISO 9000 e o *Software Engineering Institute's CMMI (Capability Maturity Model Integration)*, sendo este sob seus três modelos, quais sejam, *CMMI for Development* (CMMI-DEV) – vocacionado a processos de desenvolvimento de produtos e serviços –, *CMMI for Acquisition* (CMMI-ACQ) – voltado aos processos de aquisição e terceirização de bens e serviços – e o *CMMI for Services* (CMMI-SVC) – relacionado aos processos de empresas prestadoras de serviços.

nas avenças administrativas a serem observadas pelo fiscalizador (Poder concedente regulamentador, reguladores autônomos e institucionais e a população em controle social) e pelo dito “Agente 67”, gestor eleito pela Administração Pública durante todo o processo administrativo em que o contrato se configura e desenvolve.²⁴

Importante salientar que o Ciclo PDCA é a técnica ou método oficial hodierno, de âmbito nacional, escolhida para o alcance de alta qualidade na implantação e gestão de programas governamentais, com seus respectivos projetos, em organizações do setor público brasileiro. Sua escolha, é de se mencionar, deu-se no âmbito do anterior Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP, instituído pelo antigo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado (atual MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), enquanto uma das suas diretrizes estratégicas de adesão, voltada para a orientação dos órgãos ou entidades públicos na implementação de ações para a melhoria da qualidade e da eficiência de seus serviços.²⁵

Aliás, em termos de gerenciamento, de gestão da qualidade total de projetos (dentre os quais o contrato administrativo se enquadra sob o influxo do princípio da boa administração pública – do qual, repita-se, o princípio da eficiência se apresenta como uma faceta sua), em associação à técnica, ao método do Ciclo da Melhoria Contínua,²⁶ o objetivo é sempre a obtenção de rotinas por parte dos interessados que

²⁴ Cumpre verificar que o “Agente 67” poderá ser responsabilizado, administrativa, civil e penalmente pelo que praticar em desacordo com suas atribuições formalmente estatuídas, por ação ou omissão, inclusive à luz do preconizado pelo art. 66, da Lei nº 8.666/93, que impõe a responsabilização também da Administração contratante quanto aos atos de execução contratual e o respectivo direito de regresso desta em relação aos seus agentes públicos, em consonância ao previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988. E especificamente quanto aos seus atos de acompanhamento tem-se, diante do previsto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93, que abarcam a anotação, em registro próprio, de todas as ocorrências relacionadas ao desenvolvimento contratual, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, sendo certo que quaisquer decisões e providências que ultrapassem sua competência deverão ser solicitadas a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (§2º do art. 67 da Lei nº 8.666/93). Com efeito, suas atribuições dizem respeito aos atos pautais de *fiscalizar, orientar, interditar, intervir e aplicar penalidades*. Sobre o acompanhamento das atividades de execução dos contratos administrativos, vide: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 228-230.

²⁵ BRASIL. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública – Caderno 4*. Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 34. Mister recordar que o contemporâneo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), cuja criação se deu pelo Decreto nº 5.378/05, é conduzido pela SEGEP – Secretaria de Gestão Pública (criada pelo Decreto nº 7.675/12) e resulta da evolução histórica de outros programas nacionais para a promoção da gestão pública de excelência, a começar pelo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP, lançado em 1990, seguido pelo Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP em 1996, denominado em 1999 de Programa da Qualidade no Serviço Público – QPSP.

²⁶ Segundo o Project Management Institute – PMI, “O gerenciamento moderno da qualidade complementa o gerenciamento de projetos. As duas disciplinas reconhecem a importância da: Satisfação do cliente; Prevenção ao invés de inspeção; Melhoria contínua; Responsabilidade da gerência...”. *Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos...*, ob. cit, p. 190-191. E, especificamente sobre a Melhoria Contínua, estabelece que “O ciclo PDCA (planejar-fazer-verificar-agir) é a base para a melhoria da qualidade conforme definida por Shewhart e modificada por Deming. Além disso, as iniciativas de melhoria da qualidade empreendidas pela organização executora, tais como GQT e Seis Sigma, devem aprimorar a qualidade do gerenciamento do projeto e

sejam orientadas para a otimização dos seus processos de planejamento e execução até o encerramento, com avaliação (monitoramento) e controle concomitantes e constantes.²⁷

Tal teoria acaba por incidir sobre a atividade administrativa, sobre os ditos deveres-poderes do Estado no planejamento e acompanhamento da execução do contrato,²⁸ cujo exercício ao longo da fase pré-negocial e do desenvolvimento da avença administrativa se dá, como dito, por um ou mais representantes da Administração Pública, sendo admitido um terceiro para assisti-lo(s) ou subsidiá-lo(s), consoante previsto pelo art. 67, da Lei nº 8.666/93 (apelidado, por isso, dentre outros nomes, de “Agente 67”).²⁹

Nesse sentido, com a aplicação aos contratos administrativos de tal Ciclo PDCA (cujas técnicas ou métodos de gestão dirigida por resultado servem tanto ao setor público³⁰ como ao setor privado), inclusive de forma conjugada com as boas práticas de gestão de projetos descritas no Guia *PMBOK – Project Management Body of Knowledge*, permite-se uma melhor e mais precisa identificação dos vícios por omissão desses agentes públicos (responsável pelo edital, “Agente 67” e o respectivo fiscalizador), buscando-se muito maior rapidez para prevenirem-se e contornarem-se

também a qualidade do produto do projeto...” (*Ibidem*, p. 191). Daí, é de se mencionar, a dita técnica gestora da Melhoria Contínua é derivada da filosofia encerrada pela palavra japonesa *kaizen*, a significar etimologicamente mudança boa, ou, mais precisamente na área da Administração, um processo de gestão a implicar um comportamento negocial de constante e gradual aprimoramento, mediante o comprometimento organizacional de todos os envolvidos quanto ao que é feito e à forma de como o é. A seu turno, o dito Gerenciamento da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*) é uma derivação da Melhoria Contínua, baseando-se em equipes de especialistas para obtenção de uma qualidade que, no Ciclo de Deming (“PDCA”), é vocacionada para as necessidades dos usuários, com seus decorrentes enxugamento (*downsizing*) dos centros de controle de qualidade, terceirização (*outsourcing*) das operações e empoderamento (*empowerment*) das pessoas envolvidas, além, é claro, da redução do tempo de realização dos projetos. Em ambas (Melhoria Contínua e Qualidade Total) verifica-se um processo composto pelas seguintes etapas: escolha de uma área para a incrementação da melhoria, com o estabelecimento da equipe responsável por seu implemento e do padrão guia de excelência da qualidade almejada (*benchmark*), passando-se à análise da metodologia contemporânea a ser otimizada, inclusive segundo um estudo piloto, a culminar na implantação da referida melhoria.

²⁷ A respeito do assunto, consultar: CARVALHO, Marly Monteiro de et al. *Gestão da qualidade: teoria e casos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006; LEAVITT, Jeffrey S.; NUNN, Philip C. *Total quality through project management*. New York: McGraw Hill, 1994; e BARKLEY, Bruce; SAYLOR, James H. *Customer driven project management: a new paradigm in total quality implementation*. New York: McGraw Hill, 1994.

²⁸ A qualidade total vai além do âmbito meramente operacional da Melhoria Contínua, abarcando toda a organização, ou, em termos dos contratos administrativos, todas as suas fases (pré-negocial e de desenvolvimento).

²⁹ Dentre outras denominações, o representante da Administração Pública durante a execução dos contratos administrativos é chamado de fiscal, fiscalizador, gestor, executor, órgão fiscalizador ou executor do contrato, além de RA (Representante da Administração) e AF (Agente Fiscalizador). Já dentre suas atribuições podem-se arrolar a apresentação de relatórios com o registro dos acontecimentos pertinentes ao desenvolvimento do contrato administrativo por parte do responsável, como também a adoção das imperiosas determinações ao mais fidedigno cumprimento do seu objeto, inclusive em supressão das faltas, defeitos ou incorreções constatadas, atentando para as faturas e para que correspondam às respectivas etapas pactuais, verificando se efetivamente executadas, em subsequência à verificação da conformidade dos serviços para fins de realização do pagamento, observada, se o caso, a comissão de recebimento (*v. g.*, as compras preconizadas no §8º do art. 15 da Lei nº 8.666/93).

³⁰ A respeito da específica aplicação do ciclo PDCA ao setor público, verificar: BRASIL. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública*. Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 34-38.

suas falhas e, assim, mitigarem-se os efeitos nocivos à avença, com o incremento de soluções mais criativas (e *pari passu* integradas à execução) hauridas de modelos havidos na gestão privada (quer de contratos, quer de produtos).

Postas tais ponderações, iniciar-se-á a análise das boas práticas de gestão da primeira fase desse Ciclo PDCA aplicadas ao contrato administrativo, isto é, a etapa do Planejamento, o qual, hoje em dia, permeia a relevante fase pré-negocial interna (antes mesmo do edital a ser lançado) e é concebido, cada vez em maior grau de intensidade e extensão, na sua modalidade participativa, ou seja, com a sociedade em parceria com a Administração ulteriormente contratante. Um de seus principais instrumentos são as audiências públicas, imperiosas antes do edital nas contratações havidas como de grande e imenso vulto (art. 39, *caput*, da Lei nº 8.666/93).

Nessa fase de Planejamento do Ciclo PDCA, na qual dá-se a implantação do programa interno de qualidade e participação na Administração Pública, quando da sua aplicação aos contratos administrativos, tem-se como necessário um comprometimento, por parte dos agentes públicos envolvidos, com a melhoria dos serviços públicos e, além disso, um espírito de cooperação com os particulares contratados, de sorte a satisfazer os usuários, o que é plenamente a si aplicável.³¹

No que tange à questão ambiental, a Administração Pública deverá utilizar os instrumentos dispostos na legislação brasileira para sua gestão planejada, especificamente no que tange ao licenciamento ambiental prévio e de instalação, com avaliações e estudos de impacto ambiental, especialmente de natureza estratégica, analisando com anterioridade a possibilidade de dano ante a adoção de quaisquer iniciativas, programas, planos, projetos, ações e contratos, inclusive segundo a adoção de uma possível gestão ambiental descentralizada em âmbito local, assim fortalecida e estimulada.³²

Deve-se mencionar que a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), ainda que não esteja consubstanciada em norma expressa do sistema brasileiro, possibilita o devido

³¹ Tem-se que, “mutatis mutandis, A ênfase na participação representa o envolvimento de todos os servidores, independentemente de nível, cargo ou função, com a melhoria do serviço público, e o compromisso de cooperação entre gerentes e gerenciados com a busca de solução dos problemas, com o aperfeiçoamento contínuo e com a satisfação dos clientes internos e externos da organização. A Qualidade tem no processo o seu centro prático de ação e compreende a definição clara dos clientes – usuários do serviço público – e dos resultados esperados; a geração dos indicadores de desempenho; a preocupação constante com o fazer certo o que é certo da primeira vez, envolvendo todos os servidores com o compromisso de satisfazer o usuário do serviço público. Trabalhar com processos, por sua vez, implica identificar conjuntos de tarefas que, independentemente das funções, gerem produtos e serviços que agreguem valor ao cliente. Caracteriza-se o processo por uma relativa autonomia na decisão, pelo estímulo à criatividade e pelo estilo participativo de sua gestão”. BRASIL. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública – Caderno 4*. Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 14.

³² CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. PPP's – parcerias público-privadas e meio ambiente. *RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 3, n. 1, p. 68-69, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674/1760>>, acesso em: 09 abr. 2016.

tratamento e gestão dos riscos e qualidade ambiental, numa clara concepção antecipatória, conjugando-se com a premissa atual precautória concretizada pela matriz principiológica do Direito Ambiental brasileiro, através da tríade prevenção, precaução e responsabilização.

A subsequente fase, qual seja, a de Execução, deve ser entendida como ligando-se à fase pré-negocial externa e à ulterior de desenvolvimento, ou seja, a partir da publicação do edital até a adjudicação do contrato administrativo e sua assinatura, a caracterizar a etapa licitatória e todo o processo no qual se verifica, desdobrando-se para a própria execução do contrato até seu exaurimento e pós-exaurimento, envolvendo todas as suas relações multidirecionais e multiprocedimentais.

A sua vez, essa fase traz a implantação e o início das ações estatais planejadas, consoante dispostas no Plano de Compartilhamento do Programa Interno da Qualidade e Participação, em concomitância à identificação de quais agentes públicos serão os responsáveis pela melhoria dos serviços nos ajustes públicos, com a respectiva aplicação do Plano de Capacitação dos Servidores Públicos, identificando-se as lideranças e as equipes de melhoria que serão envolvidas nos projetos iniciais do respectivo Programa. Igualmente, nessa etapa preparam-se e implementam-se os planos de ação para cada projeto de melhoria estabelecidos no Plano de Melhoria da Gestão, como também se concretizam as ações do Plano de Capacitação dos Servidores Públicos, definindo-se uma sistemática de assessoramento e acompanhamento das equipes de melhoria instituídas.

Nessa etapa, a dimensão ambiental pode ser observada por meio do licenciamento ambiental de operação, pilar de sua gestão que permite o início das atividades pactuais públicas com a instalação e elaboração de critérios destinados ao cumprimento das normas ambientais, consoante disposto desde o procedimento licitatório, bem como a inclusão de aspectos relevantes voltados para a comprovação de práticas sustentáveis por parte das pessoas jurídicas participantes, agora, do desenvolvimento do contrato administrativo, determinando-se, por exemplo, a incorporação de padrões certificados de ecoeficiência (ISO 140001), a criação de Sistema de Gestão Ambiental (SGA), a participação em mercados de crédito de carbono, a comprovação de processos produtivos destinados ao tratamento de resíduos sólidos e à logística reversa, entre outros aspectos concernentes à concretização de mecanismos diretamente vinculados à sustentabilidade, quer trate-se da aquisição de produtos, alienação de bens, ou da realização de obras e da prestação de serviços públicos.

Têm-se, ainda, as concomitantes fases de Controle e Avaliação se identificando com as fases contratuais pré-negociais interna e externa, além da de Execução. Tais controle e avaliação de desempenho, cumpre informar, ocorrem de forma apriorística, *pari passu* e também *a posteriori*, mantendo-se os avanços do *due process* com a inclusão de uma análise da administração pactual pública a partir de resultados

efetivos pensados, planejados e esperados, mesmo depois da finalização do ajuste público.³³

A verificação integral e completa das condições ambientais deve ser feita no momento da avaliação e controle, de modo a indicar o cumprimento das diretrizes, normas e ações previstas nas etapas anteriores, além de possibilitar a mensuração e monitoramento dos SGAs – Sistemas de Gestão Ambiental implantados pelas pessoas jurídicas direta e indiretamente envolvidas com o procedimento licitatório, inclusive consoante convênios administrativos de cooperação celebrados durante a execução do contrato administrativo.³⁴

Um dos aspectos relevantes pode ser, por exemplo, o cumprimento de condicionantes estipulados no bojo dos procedimentos de licenciamento ambiental prévio, de instalação e de operação, repita-se, enquanto pilares de sua gestão, ou, ainda, a incorporação de práticas de ecoeficiência no marco dos processos produtivos mediante avaliação crítica de desempenho do SGA – Sistema de Gestão Ambiental, com eventual descentralização em âmbito local, entre outros.

Por derradeiro, há a fase de Encerramento desse Ciclo de Melhoria Contínua, a qual se iguala à fase de desenvolvimento do contrato na etapa de pós-exaurimento, com alguns processos como o de recebimento definitivo do objeto, e, além disso, de execução das garantias, nas hipóteses, outrossim, de rescisão com a necessidade de ressarcimento de danos, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

Nessa fase, o viés ambiental desponta resguardado, precipuamente, pelo exercício de atividades de controle, em claras atribuições fiscalizatórias, como as vistorias, levantamentos e avaliações em geral, buscando a verificação de possíveis

³³ Essas fases de Controle e Avaliação envolvem, genericamente, as seguintes atividades: “Verificar os resultados do Programa. Etapas: 1. *CHECK*. Parcial: • Acompanhar o andamento dos planos de ação dos projetos de melhoria, aferindo o cumprimento parcial das metas estabelecidas; • Aferir os resultados parciais do Plano de Compartilhamento do Programa, comparando-os com os resultados esperados; • Acompanhar o desenvolvimento das ações estabelecidas no Plano de Capacitação de servidores, aferindo o cumprimento parcial das metas estabelecidas; • Comunicar à Coordenação-Executiva do QPAP os resultados parciais do Programa de Qualidade do órgão; 2. *CHECK*. Anual: • Aferir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Melhoria da Gestão; • Aplicar novamente o instrumento de avaliação da Gestão e verificar as novas oportunidades de melhoria; • Analisar os resultados do cumprimento das metas de melhoria e da avaliação da Gestão; • Avaliar a melhoria nos resultados institucionais da organização; • Avaliar o impacto das melhorias introduzidas no grau de satisfação dos clientes da organização; • Comparar os resultados com referenciais de excelência; • Avaliar os fatores que contribuíram para o sucesso de Programa da Qualidade. *Agir (Action)*: • Padronizar ou Agir Corretivamente; • Introduzir ações corretivas e realinhamentos ou dar continuidade aos projetos que estiverem alcançando resultados positivos; • Padronizar procedimentos, caso a análise dos resultados sinalize na direção de continuação do processo (manutenção da linha de ação); • Rodar o PDCA sempre que os resultados aferidos na fase de verificação (*Check*) indicarem a necessidade de realinhar as ações do Programa da Qualidade e Participação” BRASIL. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública – Caderno 4*. Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 37-38.

³⁴ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. PPP's – parcerias público-privadas e meio ambiente. *RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 3, n. 1, p. 68, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674/1760>>, acesso em: 09 abr. 2016.

infrações e consequentes aplicações de correlatas apenações, inclusive mediante prévia lavratura de autos de inspeção e intimações escritas às entidades poluidoras, ou potencialmente poluidoras, a prestarem esclarecimentos em local e data previamente fixados.³⁵

4 Análise da contratação pública no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: por uma concretização da sustentabilidade

Como parte das atividades de pesquisa e extensão que devem ser desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Universidade Nove de Julho (UNINOVE) elaborou e está implementando projeto de pesquisa para análise do Plano de Gestão Ambiental no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, buscando estabelecer em que medida ocorre a aplicação e incorporação do princípio da integração ambiental na gestão e organização do espaço físico, estrutural e do acervo documental (especialmente no que se refere aos contratos administrativos e seu desenvolvimento) deste órgão judicial (TJ/SP).

O projeto foi estruturado em 8 (oito) fases, iniciando pela fase de diagnóstico até a avaliação e planejamento da política de gestão ambiental, além de prever o monitoramento e acompanhamento de novas metas a serem estabelecidas pelo referido Tribunal.

A primeira fase vinculada ao diagnóstico foi devidamente realizada e destinou-se a coletar os dados necessários para verificação da política de gestão ambiental, conforme será mencionado posteriormente, concretizando-se por intermédio da análise documental e de visitas *in loco*, além de entrevistas com os funcionários do TJ/SP.

4.1 Breve descrição do objetivo e das etapas do projeto

Como o projeto tem como objetivo principal avaliar o plano de gestão ambiental adotado pelo TJ/SP e, conforme já salientado, está estruturado em 8 (oito) fases de execução, a etapa de diagnóstico já realizada propiciou o levantamento de dados importantes para a identificação das metas ambientais propostas no referido plano de gestão.

Conforme relatório apresentado pela equipe de trabalho,³⁶ os objetivos específicos do diagnóstico podem ser assim sintetizados:

³⁵ *Ibidem*, p. 69.

³⁶ Relatório – Etapa 1: Diagnóstico – Plano de Gestão Ambiental no Tribunal de Justiça apresentado pela UNINOVE em 17.12.2015. Equipe: Prof. Dr. Alexandre de Oliveira e Aguiar; Profª. Drª. Tatiana Tucunduva Philippi Cortese; Profª. Drª. Claudia Terezinha Kniess; Profª. Drª. Monica Bonetti Couto; Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas; Prof. Me. Wilson Levy; Prof. Dr. Emerson Antonio Maccari; Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira; Publ. Patricia Storopoli Tzortzis; Eng. João Henrique Storopoli; Adv. Kelly Corrêa de Moraes e Eng. Antonio Luiz Ferrador Filho.

(i) identificar práticas atuais operacionais em temas chave do projeto como consumo de água, energia e papel, geração e destinação de resíduos, procedimentos de gerenciamento de contratos de serviços, e principalmente manutenção; (ii) oportunidades de melhoria e de economia nesses temas; (iii) estruturas de gestão, principalmente facilitadores e barreiras; e (iv) proporcionar direcionamento estratégico para os próximos passos na direção da implantação de práticas de gestão ambiental e das metas do Plano de Logística Sustentável.

A segunda fase dessa etapa do projeto se destinava à identificação e mapeamento das unidades (edifícios) objeto físico da pesquisa, bem como a definição de quais seriam os requisitos a serem observados para o estabelecimento das variáveis a serem aplicadas para a sua execução (do projeto).

Essa fase foi executada a partir da identificação de quais seriam os espaços físicos que serviriam como piloto para a implementação do projeto. A seleção foi feita pelo Núcleo Socioambiental a partir de critérios sugeridos pela equipe da UNINOVE, a partir de requisitos baseados, particularmente, no porte e na idade da edificação, no tipo de propriedade (próprio ou alugado/cedido) e nas características das atividades realizadas.

Os prédios selecionados a partir dos requisitos mencionados foram: Fórum João Mendes; Fórum Regional de Pinheiros; Fórum Regional do Ipiranga; e Prédio Administrativo da Glória. Conforme a Tabela 1, os edifícios foram analisados com a conseguinte aplicação das variáveis:

TABELA 1

Edifício	Tipo	Pessoas	Funcionários	Público Diário	Consumo de Energia (kWh/m ²)	Consumo de Água Set (m ³)
João Mendes	Próprio	Mário e Cezar	2500	15000	289.234,71	1.428
Ipiranga	Alugado	Rosemeire	172	600	16.122,25	188
Pinheiros	Próprio	Márcia	240	700	29.151,66	159
Glória	Alugado	Rone Alves	387	100	7.600 Kwh	226

Fonte: Relatório UNINOVE, 2015.

As outras etapas previstas no projeto e que estão ainda em fase de execução se referem a:

- Fase de capacitação: nesta fase, a equipe deverá realizar treinamento e capacitação para os funcionários do TJ/SP, responsáveis pela elaboração e execução do Plano de Gestão Ambiental;

- Fase de desenvolvimento do plano: destina-se a realizar uma análise detalhada de cada uma das unidades-piloto, conforme já salientado, bem como visitas de *benchmarking* feitas por pesquisadores;

- Fase de definição do modelo: refere-se à necessidade de, a partir da execução do projeto junto aos edifícios-piloto, estabelecer um modelo que possa ser replicado em todas as demais unidades do TJ/SP, visando a otimizar a aplicação do Plano de Gestão Ambiental, com eficiência operacional e menor custo, sem, contudo, resultar em um sistema rígido, pois o Plano deverá levar em consideração as particularidades de cada unidade;

- Fase de aplicação do modelo: efetivação do Plano de Gestão em todas as unidades do TJ/SP;

- Fase de avaliação e planejamento: conforme ressaltado anteriormente, para a correta aplicação de um plano de gestão ambiental, a etapa de avaliação (mediante programas internos de qualidade) representa momento crucial para o balanço das estratégias e ações adotadas e para revisão das metas;

- Fase de Estudos Avançados: refere-se à identificação de novas metas e demandas relacionadas ao contínuo aperfeiçoamento do Plano de Gestão Ambiental do TJ/SP.

Uma vez finalizado o projeto, pretende-se, por meio de convênios de cooperação técnica e acadêmica, estender as suas ações a outras instituições de ensino superior de São Paulo e Minas Gerais, buscando realizar um mapeamento da estratégia de gestão ambiental adotada pelos Tribunais nacionais, de modo a verificar-se se efetivamente há a incorporação da temática ambiental nestes órgãos judiciais.

4.2 A gestão dos contratos administrativos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a incorporação da dimensão ambiental

Os contratos representam uma parte importante da gestão ambiental do Tribunal de Justiça de São Paulo, malgrado, em diversos casos, seus requisitos ambientais não estejam adequadamente representados, vez que, em alguns contratos de manutenção, por exemplo, determina-se que os resíduos passem a ser propriedade da prestadora de serviços, com sua responsabilização pela destinação final, em claro olvido à legislação pertinente, qual seja, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.235/2010), que impõe ao gerador tal responsabilidade.

Ao mesmo tempo, boas práticas que poderiam resultar em economia de energia, como o monitoramento de desempenho elétrico de motores, estão inseridas em alguns contratos (e. g., manutenção de ar condicionado), e não em outros (v. g., elevadores), sem, todavia, sua observância ser constatada concretamente em nenhum dos casos, ante uma inadequada execução dos contratos, a seu turno, decorrente de total ausência de exigência de cumprimento ou mesmo apenação pelo inadimplemento.

Cabe ressaltar, de outro lado, que a dinâmica das informações e inovações sobre tecnologias e práticas ambientais, hodiernamente mais céleres que a de renovação dos contratos administrativos de modo geral, implica a necessidade de mecanismos pactuais mais flexíveis, que permitam, a exemplo da situação vivida com o contrato de impressoras do TJ/SP, métodos e técnicas mais contemporâneos que tragam benefícios ambientais, como o caso do anterior verificado Ciclo PDCA.

Igualmente, não se deve olvidar que, de maneira generalizada, a aquisição de produtos e serviços governamentais, em si, têm implicado custos vultosos, a representar significativo percentual no PIB – Produto Interno Bruto pátrio, sendo por isso justificada a relevância da inclusão, em tais contratações públicas, de critérios objetivos de sustentabilidade a serem observados (como a comprovação de rastreamento da origem e destino de todos os produtos e serviços, direta ou indiretamente relacionados) enquanto um compromisso socioambiental de todos os envolvidos.

Com efeito, tal orientação consta do Programa A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública, o qual, consubstanciado como uma ação integrante do Programa Federal de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, incluída nos últimos PPAs – Planos Plurianuais almejando a construção de uma nova cultura institucional nos órgãos e entidades públicos, tem como objetivo precípuo

(...) estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos, da gestão adequada dos resíduos, da licitação sustentável e da promoção da sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho.³⁷

³⁷ A3P – *Agenda Ambiental na Administração Pública*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 5. ed., 2009, p. 7. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>, acesso em: 09 abr. 2016. E pode-se exemplificá-la com atitudes e ações como: o uso de madeira certificada; obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO quanto a produtos, assim, considerados sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; a utilização de materiais reciclados e equipamentos de alta eficiência energética; e obtenção de Certidão Negativa de Utilização Ilegal do Trabalho da Criança e do Adolescente, prevista atualmente no Projeto de Lei nº 5.829/13, em atividades como as de aquisição do etanol hidratado.

Quanto aos resíduos, não há comprovação da destinação adequada e nem exigência da certificação ambiental por um órgão público ou de reconhecimento a impor que tal situação seja afastada o quanto antes, contornando-se este descaso ambiental para o fito de se implementar uma efetiva cultura de comprometimento com as boas práticas de sustentabilidade ligadas às contratações públicas do TJ/SP, o que recomenda-se que se faça com o emprego do Ciclo de Melhoria Contínua.

De fato, as empresas contratadas não podem somente se comprometer informalmente com o descarte adequado dos resíduos sólidos, devendo ser certificadas (consoante a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG) para que a fiscalização relacionada com a logística reversa, inclusive do seu transporte, não recaia somente a cargo e competência do fiscal do contrato (o antes mencionado “Agente 67”), mas, sim, também dividida com outros órgãos para tanto competentes.³⁸

Há de se mencionar que a relevância da exigência de tal certificação ambiental para o fornecimento de bens e prestação de serviços ao Poder Público, bem como para a coleta e descarte dos seus resíduos sólidos, em si, reflete-se na responsabilidade e comprometimento com a sustentabilidade que os gestores públicos devem ter ao incorporar, *e. g.*, critérios objetivos para resguardo da mata, mesmo atuando-se em zona urbana, a se introduzir no edital e no contrato administrativo a exigência de um certificado pela CERFLOR (Programa Brasileiro de Certificação Florestal, com informações geridas pelo INMETRO), pelo FSC (Forest Stewardship Council), ou ainda conforme a ABNT NBR 14790:2011, com práticas de manejo realizadas de forma sustentável, a partir das técnicas de reflorestamento.³⁹

Ante a dinâmica do desenvolvimento tecnológico ao longo da execução dos contratos públicos *sub examine*, a sugestão dada foi que se permitisse a abertura de diálogo com o contratado, visto como um parceiro privado, para que eventuais avanços possam ser incorporados, com ganho de redução de custos e possíveis vantagens socioambientais.⁴⁰

³⁸ Como exemplo de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, tem-se que, realizada pela empresa contratada a separação dos resíduos recicláveis descartados em sua fonte geradora, sua destinação deve se dar para associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, assim como acontece na esfera federal, com amparo no Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, cujo modelo deve ser seguido à luz do art. 6º, VI, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19 de janeiro de 2010.

³⁹ No caso do FSC, poderá ser utilizado o padrão FSC-STD-40004 V2-1, além de a comprovação da conformidade ser feita por meio de Certificado de Cadeia de Custódia e/ou Selo de Cadeia de Custódia do FSC e/ou CERFLOR. Para o exemplo do papel reciclável – ABNT NBR 15755:2009 – a EMBRAPA mensura que a cada 50 kg (cinquenta quilos) de reciclado, evita-se o corte de uma árvore, consome-se 50% (cinquenta por cento) a menos de água do que no processo de papel virgem, além de evitarem-se resíduos e descartes (ante a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), consoante o art. 7º, inciso XI, “a” e “b”).

⁴⁰ Assim, tem-se como exemplo a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), a implicar preferência às propostas que propiciem maior economia de

Postas essas observações, vale ressaltar que a análise aprofundada de cada contrato será feita em outra etapa do projeto, utilizando-se da interdisciplinaridade com sugestões e exemplificações para a melhoria contínua das contratações, visando à concretização das dimensões econômicas, sociais e ambientais.

5 Conclusão

Analisados os aspectos principais relativos à inter-relação da incorporação da dimensão ambiental mediante a aplicação do princípio da integração pelos contratos realizados pela Administração Pública, e a consequente aplicação de técnicas gerenciais de controle e avaliação, como as do Ciclo PDCA neste artigo examinadas, torna-se imprescindível compreender em que medida os Poderes do Estado, bem como os respectivos órgãos e entidades a eles vinculados, no exercício de atividades administrativas, conseguem eficientemente lograr a concretização, a efetividade do desenvolvimento sustentável nos planos, programas, projetos, ações estratégicas e contratos firmados.

A inclusão do componente ambiental nos contratos administrativos demanda uma análise acurada dos impactos que as políticas públicas podem causar ao meio ambiente, criando um cenário de maior proteção e menor custo, além de fomentar a segurança e certeza jurídicas basilares para o devido funcionamento do sistema jurídico-econômico.

Conforme salientado na introdução do presente trabalho, o escopo da pesquisa era constatar em que medida os contratos administrativos firmados no âmbito da Administração Pública – a partir do exercício de atividades administrativas pelos órgãos e entidades dos Poderes estatais – levam em consideração, efetivamente, a aplicação de diretrizes ambientais concretizadas nas chamadas licitações sustentáveis, consoante a análise de instrumentos de planejamento, execução, avaliação e controle (PDCA, em sua sigla em inglês) que possam ser utilizados para aferir a incorporação da dimensão ambiental.

Nesse sentido, o sistema brasileiro, apesar de não dispor expressamente de uma legislação específica relativa às chamadas contratações sustentáveis, reconhece a importância do desenvolvimento sustentável ao considerá-lo como fundamento estruturante para a realização do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, resguardado no art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

energia, água e outros recursos naturais, e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (art. 6º, XII), cuja implementação pode se dar ao longo da execução do contrato administrativo, mediante diálogo estabelecido com o particular contratado (parceiro), sempre respeitando-se seus objeto e equilíbrio econômico-financeiro.

A adoção de atos jurídicos específicos em matéria de licitação sustentável pode ser encontrada em alguns ordenamentos estaduais, como é o caso dos decretos expedidos pelo Estado de São Paulo, consoante analisado, que possibilita, assim, a consolidação de mecanismos direcionados ao cumprimento e observância da dimensão ambiental, ao regular os meios de execução dos procedimentos licitatórios a partir de critérios ambientalmente protetivos, preenchendo grave lacuna que ainda existia no sistema normativo brasileiro.

No mesmo sentido, a adoção do ciclo PDCA permite que se possa estabelecer Sistemas de Gestão Ambiental (SGA) baseados numa dinâmica de clara conotação precautória e preventiva, pois estabelece mecanismos que vão desde a concepção e planejamento de um plano, programa, projeto ou contrato administrativo, até as fases ulteriores de desenvolvimento e encerramento, englobando uma visão integral e integrada dos componentes econômico, social e ambiental, sendo este último o objeto principal do presente trabalho.

A crítica do projeto de pesquisa para análise do Plano de Gestão Ambiental feito junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela UNINOVE – Universidade Nove de Julho, em si, também representa um estudo importante (ainda que não definitivo) que ilustra a necessidade de inserção dessa dimensão nos contratos administrativos levados a cabo pelos órgãos judiciais como parte integrante do Estado brasileiro, especialmente no exercício de funções e atividades administrativas.

Finalmente, nota-se que existe no sistema jurídico brasileiro uma lacuna importante em relação à incorporação da dimensão ambiental quando da execução de atividades administrativas pelos Poderes estatais e os respectivos órgãos e entidades, dada a ausência de norma específica que imponha, com explícita finalidade, a aplicação do princípio da integração nos contratos administrativos por estes órgãos e entidades firmados.

Referências

A3P – *Agenda Ambiental na Administração Pública*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 5. ed. 2009, p. 7. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>, acesso em: 09 abr. 2016.

Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>, acesso em: 09 abr. 2016.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana. El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. *Papers*, v. 71, p. 77-97, 2003. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25756/25590>>, acesso em: 20 nov. 2012.

BARKLEY, Bruce; SAYLOR, James H. *Customer driven project management: a new paradigm in total quality implementation*. New York: McGraw Hill, 1994.

BRASIL. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública – Caderno 4*. Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRASIL. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública*. Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CALDAS, Roberto (Correia da Silva Gomes). *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. PPP's – parcerias público-privadas e meio ambiente. *RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 3, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674/1760>>, acesso em: 09 abr. 2016.

CARVALHO, Marly Monteiro de et al. *Gestão da qualidade: teoria e casos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006.

CLARO, Priscila Borin de Oliveira; CLARO, Danny Pimentel; AMANCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. *Revista Administração – RADUSP*, v. 43, n. 4, Universidade de São Paulo: São Paulo, p. 289-300, out./nov./dez. 2008. Disponível em: <www.rausp.usp.br/download.asp?file=v4304289.pdf>, acesso em: 09 abr. 2016.

Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 1992. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>>, acesso em: 09 abr. 2016.

ELKINGTON, John. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. *The Triple Bottom Line, Does It All Add Up?: Assessing the Sustainability of Business and CSR*. London; Earthscan Publications Ltd., 2004, cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <<http://kmhassociates.ca/resources/1/Triple%20Bottom%20Line%20a%20history%201961-2001.pdf>>, acesso em: 26 abr. 2012.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

LEAVITT, Jeffrey S.; NUNN, Philip C. *Total quality through project management*. New York: McGraw Hill, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; SOARES ALMEIDA, Felipe Toledo. A incorporação dos princípios ambientais internacionais pelo sistema jurídico brasileiro e a promoção da sustentabilidade ambiental. In: CUNHA, Belinda Pereira; SILVA, Maria dos Remédios Fontes; DOMINGOS, Terezinha de Oliveira (Coords.). *Direito e sustentabilidade I*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 111-138. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cff131894d0d56ca>, acesso em: 09 abr. 2016.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschini; GOULART, Rayelle Caldas Campos. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini; BIMFELD, Carlos André; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (Coords.). *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI, 2013, p. 37-66. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=13>>, acesso em: 09 abr. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. O equilíbrio do meio ambiente do trabalho: direito fundamental do trabalhador e de espaço interdisciplinar entre o direito do trabalho e o direito ambiental. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília: Lex Magister, v. 77, n. 4, p. 231-258, out./dez. 2011.

PLAZA MARTIN, Carmen. Medio ambiente en la Unión Europea. In: ALVAREZ, Luis Ortega; GARCÍA, Consuelo A (Coords.). *Tratado de derecho ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

Relatório – Etapa 1: Diagnóstico. Plano de Gestão Ambiental no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresentado pela UNINOVE, em 17.12.2015.

Relatório Brundtland. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#l>>, acesso em: 09 abr. 2016.

SACHS, Ignacy. O Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, Marcelo; BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. *Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Brasília: UNICEB/UnB/UNITAR, 2009, p. 27-33.

SILVA, Solange Teles da. *O Direito Ambiental Internacional*. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VIANA, Rui Geraldo C. A política ambiental em nível internacional e sua influência no direito pátrio. In: FONSECA, Roberto Franco; BAPTISTA, Luiz Otavio (Orgs.). *O direito internacional no terceiro milênio*. São Paulo: LTr, 1998.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 249-275, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.267.
